

STELLUNGNAHME DER FINANCIAL REPORTING COUNCIL FÜR DEN FINANZAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES ZUM THEMA REFORM DES PRÜFUNGSMARKTES

Diese Stellungnahme beschreibt zwei Reformmaßnahmen zur Stärkung der Prüfung und zur Eröffnung des Prüfungsmarktes im Vereinigten Königreich.

Hintergrund zu den Reformmaßnahmen

Das Vereinigte Königreich erwägt ein Reformpaket um das Vertrauen und die Zuversicht in die Prüfung und in Corporate Governance zu stärken.

Eine Serie von Skandalen und Unternehmensversagen, einschließlich Carillion plc im Jahr 2018, British Home Stores im Jahr 2016 und der vermutete Buchhaltungsbetrug bei Patisserie Valerie im Jahr 2019, hat eine Reform der Wirtschaftsprüfung vorangetrieben. In jedem Fall wurde die Rolle der Prüfer, die Unregelmäßigkeiten bei der Rechnungslegung aufdecken sollten, wiederholt in Frage gestellt.

Eine hohe Qualität der Wirtschaftsprüfung stärkt das Vertrauen in die Jahresabschlüsse von börsennotierter Konzernen und sorgt dafür, daß Investoren über zuverlässige Informationen zur Geschäftslage und den Zukunftsaussichten des Unternehmens verfügen.

Der Prüfungsmarkt im Vereinigten Königreich ist im Segment FTSE 350 sehr konzentriert. – 97% aller Abschlussprüfungen werden durch die größten „Big 4“ Prüfungsgesellschaften abgewickelt (Deloitte LLP, EY LLP, KPMG LLP und PwC LLP).

Das britische Kartellamt, die Competition and Markets Authority (CMA), fand in ihrem im April 2019 veröffentlichtem Bericht über den Prüfungsmarkt,¹ daß die vorherrschende Marktstellung der „Big 4“ im Segment FTSE 350 zu einer verringerten Auswahl an Abschlussprüfern geführt hat, und daß dadurch der Anreiz qualitativ hohe Abschlussprüfungen durchzuführen verringert wird. Das Kartellamt (CMA) hat auch festgestellt, daß der Aufbau und die Struktur der „Big 4“ Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die die unabhängige Prüfung und das Beratungsgeschäft unter einem Dach mischen, die falschen Anreize setzt. Die Qualität der Prüfungsleistungen könnten strukturell untergraben werden. Die Gründe sind im Bericht der CMA aufgestellt.²

Das Kartellamt (CMA) hat einige Belege gefunden, die darauf deuten, daß die „Big 4“ Wirtschaftsprüfungsgesellschaften Kosten der Prüfung und des Beratungsgeschäfts teilen. Das Kartellamt (CMA) hat allerdings keine starken Beweise gefunden, daß die „Big 4“ Prüfungsgesellschaften strategisch und zielgerichtet die Wirtschaftsprüfung unter Kosten anbieten und durchführen. Existierende Vorschriften, die gleichzeitige Beratung und Prüfung unterbinden, haben den Anreiz, die Wirtschaftsprüfung als sogenanntes Lockangebot zu benutzen, stark reduziert. Dennoch könnten Quersubventionen zwischen Prüfung und Beratungsgeschäft bei den „Big 4“

¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d03667d40f0b609ad3158c3/audit_final_report_02.pdf

² Statutory audit services market study, pages 187-293

Prüfungsgesellschaften den Marktantritt neuer Konkurrenten, die sich ausschließlich auf das Prüfungsgeschäft beschränken, erheblich erschweren. Sie haben nicht die Möglichkeit ihre Kosten auf die gleiche Weise zu subventionieren. Das Kartellamt (CMA) ist daher zu dem Schluss gekommen, daß die Konzentration auf dem Prüfungsmarkt FTSE 350, durch den Abbau von Quersubventionen zwischen Prüfung und Beratung reduziert werden könnte und die Lücke zwischen Prüfungskosten und -gebühren deshalb geschlossen werden sollte.

Das angedachte Reformpaket des Vereinigten Königreiches hat die folgenden Hauptziele:

- Die Qualität der Prüfung soll einheitlich erhöht werden;
- Die Konkurrenz und Widerstandsfähigkeit des Marktes soll gesteigert werden; und
- Wirtschaftliche Anreize die Abschlussprüfer davon abhalten, Qualität und Skepsis als Prioritäten der Prüfung zu sehen, sollen unterbunden werden.

Die FRC erwägt zwei wichtige Maßnahmen, diese Ziele zu erreichen:

1. Die operative Trennung von Prüfung und Beratung in den „Big 4“ Prüfungsgesellschaften.
2. „Managed Shared Audit“, um den FTSE 350 Wirtschaftsprüfungsmarkt für Verfolgerfirmen zu öffnen.

Operative Trennung von Prüfung und Beratung

Die FRC hat sich entschieden, die interne Aufsicht durch eine operative Trennung von Prüfung und Beratung in den „Big 4“ zu stärken.

Die Ziele der operativen Trennung sind:

1. Dafür zu sorgen, daß die Prüfungspraxis sich 100% auf die Qualität der Prüfung im öffentlichen Interesse konzentriert, und nicht mehr durch potentielle Einnahmen und Gewinne des Beratungsgeschäftes beeinflusst werden.
2. Die Widerstandsfähigkeit des Wirtschaftsprüfungsmarktes zu erhöhen, indem die langanhaltende Quersubventionen aus dem Beratungsgeschäft eliminiert werden.

Die FRC will damit die folgenden Ergebnisse erreichen:

- Die obersten Entscheidungsträger in den Prüfungsgesellschaften setzen die Qualität der Prüfung also absolute Priorität und schützen individuelle Abschlussprüfer (Partner) vor wirtschaftlichen Einflüssen und Anreizen, die sie von diesem Ziel ableiten könnten;
- Die Gesamtgewinne, die an die Abschlussprüfer (Partner) verteilt werden können, sollten nicht viel vom Gewinn der Prüfungspraxis abweichen;
- Die Kultur der Prüfungspraxis setzt Qualität als die erste Priorität und unterstützt ethisches Verhalten, Offenheit, Zusammenarbeit, Fragestellung, und Skepsis der Prüfer; und
- Abschlussprüfer handeln im öffentlichen Interesse und das schließt Investoren und das Gemeinwohl ein.

Die wichtigsten Maßnahmen um die operativen Trennung zu erreichen sind:

1. **Ein Aufsichtsrat für die Prüfungspraxis – das ‘Audit Board’.** Der Aufsichtsrat wird aus einer Mehrheit von unabhängigen Personen bestehen, einschließlich eines unabhängigen Vorsitzenden, der entsprechende Fähigkeiten und Erfahrungen hat. Der Aufsichtsrat wird eine

Kultur fördern, die ethisches Verhalten, Fragestellung und Skepsis der Prüfer unterstützt. Der Aufsichtsrat wird für die unabhängige Aufsicht der Prüfung, d.h. auch Strategie und Qualität, verantwortlich sein, und der Führungsleiter der Prüfungspraxis muss Rechenschaft über die Einhaltung der Pläne ablegen.

Die Entlohnung von Abschlussprüfern wird in erster Linie durch die Qualität der Prüfung, die sie persönlich geleistet haben, bestimmt werden. Auf dieser Weise will es die FRC erreichen, daß Abschlussprüfer durch mangelnde Qualität mehr verlieren als sie aus dem Beratungsgeschäft gewinnen könnten. Der Aufsichtsrat wird deswegen auch die Entscheidungen über Leistungszulagen und Beförderungen bei den Abschlussprüfern überwachen, als auch die Beziehung zwischen Qualität und Entlohnung.

2. **Nur ein limitierter Umfang von zusätzlichen Dienstleistungen sind in der Prüfungspraxis gestattet.** Diese sind geregelt mit Bezug auf die erlaubten Nicht-Prüfungsleistungen in der Abschlussprüfer-Richtlinie und auf der "Weißenliste" im Absatz 5.40 der Ethischen Standards³. Es wird auch gefordert daß sich Abschlussprüfer hauptsächlich im Prüfungsgeschäft betätigen. So wird eine Kultur gefördert, in dem das Interesse der Allgemeinheit an erste Reihe steht und Anreize, die mit Verkauf anderer Leistungen bestehen, entfernt werden.
3. **Eine Verfügung darüber, daß die Gewinne und Verluste der Prüfungspraxis offenzulegen sind.** Dies wird wesentliche Quersubventionen zwischen Prüfung und Beratung offenbaren. Interne Verrechnung für Leistungen die von der Beratungsseite erfüllt werden sollen normalen Marktpreisen unterliegen. Die Veröffentlichung der Gewinn- und Verlustrechnungen der Prüfungspraxen dürfte es der FRC und der Allgemeinheit ermöglichen, die wahren Kosten und Gewinne der Prüfungspraxen nachzuvollziehen. Diese Daten und Informationen werden es der FRC auch ermöglichen Entscheidungen darüber zu treffen ob die Maßnahmen greifen oder weiter Interventionen notwendig sind.

Diese Maßnahmen treffen zur Zeit nur die „Big 4“ Prüfungsgesellschaften und werden auf freiwilliger Basis eingeführt.

Als erster Schritt hat die FRC Grundsätze für die operative Trennung veröffentlicht.⁴ Diese wurden nach umfangreichen Diskussionen mit den „Big 4“ Prüfungsgesellschaften entwickelt.

Die „Big 4“ haben sich bereit erklärt auf dieser Basis eine operative Trennung der Prüfung und Beratung bis spätestens September 2024 zu vollziehen. Die FRC erwartet, daß Aufsichtsräte der Prüfungsgesellschaften vor Ende 2021 aufgestellt werden. Es wird allerdings länger dauern, bis die anderen Elemente der Maßnahmen in die Tat umgesetzt worden sind.

³ <https://www.frc.org.uk/getattachment/601c8b09-2c0a-4a6c-8080-30f63e50b4a2/Revised-Ethical-Standard-2019-With-Covers.pdf>

⁴ <https://www.frc.org.uk/getattachment/281a7d7e-74fe-43f7-854a-e52158bc6ae2/Operational-separation-principles-published-February-2021-FINAL.pdf>

Die „Big 4“ Prüfungsgesellschaften haben im Oktober 2020 ihre Umsetzungspläne bei der FRC eingereicht. Die FRC überwacht jetzt den Übergang in Kooperation mit den vier Gesellschaften.

Danach wird es Aufgabe der FRC sein, dauerhaft eine wirksame Überwachung der Einhaltung der Grundsätze sicherzustellen. Die FRC wird jährlich einen Bericht herausgeben, um offenzulegen, in wie weit die Ziele und gewünschten Ergebnisse erreicht worden sind.

Die FRC erwartet, daß im Jahr 2022 die operative Trennung von Prüfung und Beratung gesetzlich verankert wird.

Maßnahmen zur Eröffnung des Wirtschaftsprüfungsmarktes:

“Managed Shared Audit”

Wie oben erwähnt, hatt das CMA in ihrem Bericht festgestellt, daß der Markt für Prüfungsleistungen im Segment der FTSE 350 Unternehmen nicht effektiv ist. Die CMA hatte den Schluss gezogen, daß es notwendig ist eine grössere Auswahl an Wirtschaftsprüfungsgesellschaften zu gewährleisten um die Stabilität des Marktes für Prüfungsleistungen zu erhöhen und die Qualität der Abschlussprüfung zu verbessern.

Um diese Ziele zu erreichen ist es notwendig den Markt für Prüfungsgesellschaften außerhalb der „Big 4“ zu eröffnen und erweitern, aber dies ist schwierig zu erreichen. Hindernisse für kleinere Prüfungsgesellschaften im FTSE 350 Segment Fuss zu fassen gibt es auf der Angebots- und Nachfrageseite.

Auf der Nachfrageseite bestehen Zweifel bezüglich der Leistungsfähigkeit der Verfolgerfirmen. Bedenken gibt es vor allem hinsichtlich Abschlussprüfungen die kompliziert auszuführen sind und für die, a viel Personal in internationalen Standorten benötigt wird. Der CMA Bericht bestätigte, daß mittelständische und kleine Prüfungsgesellschaften von Ausschreibungen für neue Mandate ausgeschlossen werden, weil sie nicht die notwendigen Voraussetzungen erfüllen. Dazu kommt, wenn Prüfungsausschüsse vorschlagen keine der führenden Prüfungsgesellschaften zu bestellen, unterstützen Investoren den Vorschlag oft nicht.

Auf der Angebotsseite ist zu beobachten, daß sich mittelständische und kleinere Prüfungsgesellschaften nicht um Prüfungsmandate von FTSE 350 Unternehmen bemühen. Dies ist verständlich wenn man die hohen Kosten einer Beteiligung an einer Mandatsausschreibung und die geringe Wahrscheinlichkeit des Erfolgs für die Firmen in Betracht zieht.

Um diese Hindernisse zu überwinden ist eine grundlegende Reform für Prüfungsleistungen notwendig.

Die CMA hatte „Joint Audits“ und eine obere Beschränkung des Marktanteils für führende Prüfungsgesellschaften (market share cap) als mögliche Lösungen empfohlen, um den Markt für mittelständige Abschlussprüfer zu öffnen.

Die FRC ist allerdings der Meinung das „Managed Shared Audit“ eine bessere Alternative darstellt. In einem „Managed Shared Audit“ müssen mittlere Prüfungsgesellschaften (Verfolgerfirmen) einen wesentlichen Anteil der Konzernabschlussprüfung durchführen.

Die FRC ist nicht davon überzeugt das „Joint Audits“ die Qualität der Prüfung erhöht und hat Bedenken, daß „Joint Audits“ sogar negative Auswirkungen auf die Qualität der Prüfung haben könnte. Die FRC hat deshalb die alternative Lösung „Managed Shared Audits“ weiterentwickelt. „Managed Shared Audits“ ermöglichen es mittleren Prüfungsgesellschaften an Prüfungen von großen

Konzernen teilzunehmen. Dadurch können diese Firmen ihre Kapazität und Fähigkeiten ausbauen um andere FTSE 350 Prüfungsmandate zu gewinnen. Die FRC hat ebenfalls Vorschläge unterbreitet die Prüfungsausschüsse von Konzernen besser zu beaufsichtigen und zu überprüfen.

Nächste Schritte

Die FRC erwartet in Kürze eine öffentliche Bekanntmachung von der Regierung des Vereinigten Königreichs bezüglich der Reform von Prüfungsleistungen. Detaillierte Informationen zu den Reformvorschlägen wird dann veröffentlicht.

Die FRC sieht voraus, daß das Reformpaket durch eine Kombination von verschiedenen gesetzlichen Änderungen durchgesetzt wird und daß die FRC durch eine neue Behörde die „Audit Reporting and Governance Authority (ARGA)“ ersetzt werden wird. ARGA wird die folgenden gesetzlich verankerte Aufgaben möglicherweise wahrnehmen:

- Entwicklung von detaillierten Vorschriften, zum Beispiel bezüglich der operativen Trennung.
- Aufsicht über Prüfungsgesellschaften um systemische Probleme früh zu erkennen und negative Effekte auf die Prüfungsqualität und die wirtschaftliche Stabilität der Prüfungsgesellschaften zu vermeiden; und
- Verstöße gegen die Vorschriften zu ahnden.